

## SUBVENCIONES A LA PESCA

### 1. INTRODUCCIÓN

La organización Mundial del comercio (OMC), se encuentra inmersa desde hace tiempo en un complejo debate sobre las subvenciones otorgadas al sector de la pesca; principalmente por los países industrializados, que distorsionan los mercados y amenazan con la extinción de especies.

Se calculan entre 14.000 y 20.500 los millones de dólares que se destinan cada año en todo el mundo a proteger con subvenciones a empresas aparentemente ineficientes dedicadas a la pesca. La cifra supone entre el 20 y 25 por ciento de los ingresos del sector.

La reducción de la capacidad y de la actividad de la flota pesquera, necesarias para aliviar la sobrepesca que experimentan los caladeros y a la vez garantizar unos ingresos dignos y regulares a la gente del mar, se ha visto a menudo frenada por las ayudas concedidas, tanto para la construcción o la modernización de buques, como para los gastos de explotación, lo que ha podido provocar un exceso de capacidad entre los productores subsidiados, que ahora practican aún más la sobrepesca y limitan el acceso de otros pescadores que carecen de ese apoyo estatal.

También el sector pesquero de la Unión Europea, continua recibiendo grandes cantidades de dinero en subsidios directos e indirectos desde la Comisión, y financiaciones en torno a los 1.000 millones de euros procedentes de los fondos públicos. Se pretende así apoyar y desarrollar el sector pesquero.

Mientras tanto, los países menos desarrollados reclaman su derecho a hacer uso de las subvenciones como medio de financiación del sector pesquero, entendiendo que es una forma de impulsar el comercio, de la misma forma que otros países hoy desarrollados lo hicieron en un determinado momento.

### 2. REGULACIÓN INTERNACIONAL

Después de la Segunda Guerra Mundial, existía un consenso generalizado entre las naciones de que la apertura del comercio internacional y la estabilidad monetaria eran condiciones necesarias para el desarrollo económico y para lograr una paz duradera. El sistema multilateral de comercio, a través del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) primero, y la Organización Mundial del Comercio (OMC) después, ha sido el instrumento fundamental para la liberalización del comercio mundial en los últimos 50 años.

En el sector pesquero las normas básicas sobre subvenciones provienen de las disposiciones del artículo XVI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1.947 y del Acuerdo de la Ronda de Tokio, que tuvo comienzo en 1.973 y finalizó en 1.979. De acuerdo con el artículo XVI del GATT de 1.947, se exige a las partes la notificación de las subvenciones que causen perjuicios graves a otra parte contratante del GATT y, aunque no se prohíben las subvenciones, las partes deben esforzarse por evitarlas.

En las negociaciones de la Ronda de Uruguay, que se prolongaron desde 1.986 hasta 1.994, el pescado y los productos de pescado, que en el régimen del GATT de 1.947 quedaban comprendidos en la definición de "productos primarios", fueron explícitamente excluidos del alcance del Acuerdo sobre la Agricultura. Según lo previsto en su anexo 1, las disciplinas del Acuerdo sobre la Agricultura abarcan todos los productos comprendidos en los capítulos 1 a 24 del sistema armonizado de aduanas, menos el pescado y los productos de pescado. En

consecuencia, las subvenciones en la industria pesquera están plenamente sujetas a las disciplinas del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, denominado acuerdo SMC.

### **3. CONCEPTO DE SUBVENCIÓN**

A diferencia del Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio, el Acuerdo SMC de la OMC contiene una definición del término "subvención" La definición incluye tres elementos básicos:

- 1) Una contribución financiera
- 2) De un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Miembro
- 3) Que otorgue un beneficio.

Para que una contribución financiera sea una subvención, debe haber sido hecha por un gobierno o cualquier organismo público, o siguiendo sus instrucciones, en el territorio de un Estado Miembro. En consecuencia, el Acuerdo SMC no sólo se aplica a las medidas de los gobiernos nacionales, sino también a las de gobiernos regionales y a las de organismos públicos y empresas de propiedad estatal.

### **4. SUBVENCIONES A LA PESCA**

El sector de las capturas se beneficia de diversos tipos de subvenciones encaminadas a reducir los gastos de explotación y de capital. Aparentemente esas subvenciones contribuyen directamente a incrementar el esfuerzo de la pesca y, en consecuencia, el volumen de pescado extraído del mar.

Un estudio de las subvenciones notificadas desde el 1 de enero de 1.995 con arreglo al Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, ha permitido determinar posibles subvenciones relacionadas con la industria pesquera. Estas medidas se clasifican en cuatro grandes categorías:

- Subvenciones al sector de las capturas
- Subvenciones a la industria de la construcción naval
- Subvenciones a la industria elaboradora
- Otras subvenciones diversas, en particular las relacionadas con la investigación y el desarrollo o la comercialización

En el Anexo 2 del ASMC, se hacen las siguientes consideraciones sobre las subvenciones en la industria pesquera: "Las subvenciones en la industria pesquera adoptan muchas formas diferentes y no existe una definición precisa. Los comentaristas suelen adoptar un criterio amplio, que incluye los costos de los efectos ambientales; las rentas por explotación de recursos recaudadas por empresas privadas; los aranceles y contingentes de importación; la utilización de diversos instrumentos financieros, como préstamos subvencionados, garantías de préstamos, donaciones, en favor tanto del capital como de la mano de obra; los aplazamientos y exenciones de impuestos; el libre acceso a las zonas económicas exclusivas; la conclusión de acuerdos internacionales de pesca para comprar derechos de acceso a zonas económicas exclusivas extranjeras; las inversiones en infraestructura general, como las instalaciones portuarias; y la asistencia a la industria de la construcción naval".

Por el momento, la falta de transparencia en los programas de asistencia y la falta de datos completos impide determinar con precisión la magnitud del problema. Una identificación y categorización sistemática de las diferentes subvenciones en la industria pesquera permitirá determinar con mayor precisión sus efectos en el esfuerzo de pesca y, también, su impacto en los recursos marinos.

A pesar de estas incertidumbres, ya se han indicado algunas cifras sorprendentes. En un informe de la FAO de 1.992, se hacían las estimaciones siguientes sobre la base de los datos

disponibles de 1.989: siendo el total de los costos de explotación anuales de la flota pesquera mundial de 92.200 millones de dólares frente a un ingreso bruto de 70.000 millones de dólares. El déficit de explotación anual ronda los 22.000 millones de dólares; añadiendo 32.000 millones de dólares en concepto de gastos de capital. El déficit anual ascendería a unos 54.000 millones de dólares.

Aún cuando estas cifras no sean aceptadas por todas las organizaciones internacionales, no es posible dejarlas de lado. En el mismo informe de la FAO se señala, que si se aplican medidas de ordenación para permitir la recuperación de las poblaciones, los 20 millones de toneladas de crecimiento de las capturas que podrían conseguirse representarían, en igualdad de condiciones, un incremento de 16.000 millones de dólares de ingresos brutos.

Estos beneficios no percibidos son representativos de las muchas deficiencias existentes en el sector de las capturas en la pesca mundial, ya que el mismo total podría obtenerse con un volumen de pesca y con un costo considerablemente menores.

## 5. CLASIFICACION

Desde el punto de vista de la "sostenibilidad" de los recursos, los comentaristas distinguen dos tipos diferentes de subvenciones en la industria pesquera:

- 1) Las *negativas*: Aquí se engloban las subvenciones que afectan adversamente a los recursos pesqueros al alentar el esfuerzo de pesca.
- 2) La *positivas*: Comprende las subvenciones cuya finalidad es reducir el esfuerzo de pesca para que esta actividad sea más sostenible desde el punto de vista ambiental y para permitir la recuperación de las poblaciones de peces.

Sin embargo se requiere prudencia al hacer esta distinción a causa de los posibles efectos secundarios de las subvenciones; así una subvención "buena" puede tener efectos secundarios "malos" si no va acompañada de otras medidas de política general.

Las subvenciones más positivas son aquellas que están encaminadas a reducir la capacidad de la flota pesquera a fin de aliviar la presión sobre los caladeros, o bien para adaptar la dimensión de la flota a las posibilidades de pesca. Entre ellas cabe mencionar los planes de retiro de buques (o programas de retrocompra) para reestructurar la flota y alentar la eliminación gradual de ciertas embarcaciones de pesca; la asistencia financiera a proyectos o actividades encaminados a la reconversión de los pescadores en otras actividades; las ayudas para la construcción y/o la modernización de barcos pesqueros, sin aumentar la capacidad de pesca, con objeto de potenciar la eficacia, calidad y utilización de los recursos en el sector pesquero.

Estas medidas para ser eficaces por lo general, tienen que aplicarse junto con otras; por ejemplo, un programa de retrocompra de barcos deberá apoyarse con una moratoria sobre la entrada de cualquier nueva embarcación en la flota.

## 6. NATURALEZA DE LOS SUBSIDIOS

En el informe publicado por la FAO en el año 2.003 -"*Introducing fisheries subsidies*"; se reflexiona en el título 1 acerca de la « naturaleza » de los subsidios y la problemática de las subvenciones en el sector de la pesca. Se dice que el pobre estado de muchas de las zonas de pesca del mundo ha atraído la máxima atención pública en los últimos años. No se trata solo de los efectos económicos de la disminución de los recursos marinos tanto en los países desarrollados como de los menos desarrollados, además de los perjuicios que el agotamiento de los stocks de pescado tiene en el Ecosistema, sino que además tiene el tremendo efecto de la disminución de la capacidad del pescado como fuente relativamente barata de proteína animal para una parte de la población humana a la que le resultaría muy difícil costearse proteínas de otras fuentes alternativas. En el Informe se habla de aproximadamente 120 millones de personas que viven directamente de la pesca en todo el mundo, y muchos más que dependen de las industrias auxiliares.

Los datos aportados por el prestigioso investigador G. Porter en 1998, son todavía más preocupantes, el pescado es la principal fuente de proteína para 950 millones de personas en todo el mundo, y representa una importante parte de la dieta de otros muchos. Además la pesca constituye el empleo de aproximadamente 200 millones de personas que dependen directamente de la pesca en el mar.

Los subsidios juegan dos roles diferentes: estimulan la pesca, pero además aumenta los ingresos de una nación. Mientras el sector pesquero esté poco desarrollado y la pesca esté a unos niveles menores que el que puede ser sostenible de una manera segura, los subsidios pueden contribuir de una manera útil al sector, pero sin olvidar que pueden interferir con el Comercio Internacional.

La FAO reconoce que mientras que la preocupación real es la sobrepesca, se estudia el papel de los subsidios en la estimulación de la sobreexplotación, y se busca determinar la cuestión política de si los subsidios pueden ser controlados o eliminados. Una sugerencia que hace es el reforzamiento de los poderes de la Organización Mundial del Comercio, suficiente para solucionar la cuestión.

En cualquier caso las subvenciones al sector pesquero son todavía muy abundantes y difíciles de controlar. *G. Porter* apunta que las subvenciones encaminadas a reducir el exceso de capacidad han venido creciendo tanto en valores absolutos como las subvenciones que favorecen la capacidad excesiva. Otros comentaristas opinan que el otorgamiento de subvenciones a las flotas pesqueras implica una distribución desacertada de los recursos, así, *Milazzo* defiende que las subvenciones otorgadas a las flotas pesqueras tienen inevitablemente un efecto negativo en las operaciones de las flotas no subvencionadas. Muchas veces, los aumentos de las cuotas de producción de las flotas subvencionadas se producen a expensas de la disminución de las cuotas de las flotas no subvencionadas.

## **7. COMENTARIO FINAL**

Está claro que cualquier forma de subvención a una industria pesquera puede conferir una ventaja competitiva a una empresa subvencionada respecto de otra que no lo está.

Es sabido que la cuestión de los subsidios es delicada y compleja. Es delicado el que los subsidios sean introducidos por los gobiernos por razones que ellos consideran válidas, tales como el factor de contribuir al desarrollo económico. Con el paso del tiempo subsidios que una vez pudieron contribuir a un buen fin social pueden haberse vuelto inamovibles y ahora pueden servir principalmente al interés de los participantes en la industria recibiendo subsidios. Pero por otra parte eliminar estos subsidios se convierte en una cuestión de política local, con tal vez implicaciones internacionales. Ninguna nación quiere a otras medidas en sus políticas domésticas. Los subsidios a la pesca y hasta ahora un grado considerable de los subsidios en general se han convertido en instrumentos para esa intromisión.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Comisión Europea (2001), Toda la información sobre la PPC información sobre la política pesquera común, Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- FAO(1999), Indicators for sustainable development of marine capture fisheries.FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries, nº 8 . Roma.
- FAO(2003), Introducing fisheries subsidies, preparado por el Departamento de Pesca de la FAO, con la asistencia de William E. Schrank, FAO, Roma.
- González Laxe, F.,(2002),Desarrollo y estrategia de la pesca europea, Netbiblo,S.L., A Coruña.
- Milazzo,M., (1998), Subsidies in World Bank Technical Paper No 406, El Banco Mundial, Washington D.C.
- OECD(1965,1971 and 1980), Financial support to the fishing industry, OECD publications, París.
- Porter, G., (1998), Fishing Subsidies, Overfishing and Trade, Serie de Comercio y Medio Ambiente No.16, Naciones Unidas, Génova.
- Revista "Bridges", No 11, volumen 7, 26 de Marzo 2003, Rules: Members consider options for addressing fisheries subsidies, anti-dumping issues
- Steenblik, Ronald y Munro, Gordon(1999), International work on fishing subsidies-an update.

Mónica Rey Sánchez  
Abogada del Despacho *Santos, Pousa & Rodríguez*  
Santiago de Compostela  
Octubre 2004